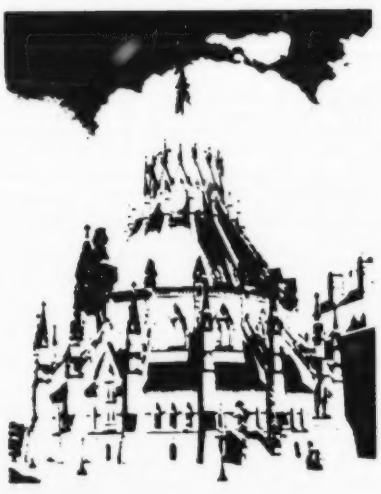
BP -151E

THE LEGISLATIVE PROCESS

John Terry

Political and Social Affairs
Division
Research Branch
Ottawa

22 April 1986



LIBRARY OF PARLIAMENT

88-00701

THE LEGISLATIVE PROCESS

John Terry

Political and Social Affairs
Division
Research Branch
Library of Parliament
Ottawa

22 April 1986

BACKGROUND PAPER FOR PARLIAMENTARIANS

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-2/151E

ISBN 0-660-12442-4

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE LEGISLATIVE PROCESS

INTRODUCTION

Parliamentary procedure, as it is understood in countries which have inherited British parliamentary institutions, may be said to consist of three elements: traditional practice, the Standing Orders, and parliamentary case-law. The traditional element has evolved as Parliament itself has evolved. England's early Parliaments formulated their practices to protect the rights of members from the encroachments of tyrannical monarchs. As the reality of power gradually came to reside less with the Crown and more with the Cabinet, it was the overweening Minister who tended to threaten parliamentary freedom, and the ancient practices were retained as an effective safeguard. These unwritten rules thus remain to this day as the essential basis of procedure. The Standing Orders - a book of written rules - is a relatively recent development of procedure, and is designed to modify the older practices and to introduce new ones, according to the changing requirements of the day. Parallel with these two planks of procedure, the ancient and the modern, is the case-law, the accumulated precedents handed down over the years by successive Speakers and Chairmen through their interpretations of both the traditional practice and the Standing Orders.

A. Parliamentary Principles and Traditions

No bill can become law without being adopted by the House of Commons and the Senate and signed by the Queen or her representative. The rather complicated rules of procedure are designed to facilitate this

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

process and to give the Government the means it requires to carry out its program while giving the Opposition the opportunity to criticize and force delay. The rules are based on certain principles and, before looking at how bills go through the House of Commons and its committees, it might be useful to outline some of them. Perhaps the key point is that, except for a few elementary points dealt with in the Constitution Act, 1867, the House is the master of its own proceedings. The Act fixes the quorum of the House, prescribes that questions are to be decided by simple majority vote, prohibits the Speaker from voting except in the case of a tie, makes English and French equal languages for all purposes of the House, denies Private Members the right to initiate bills requiring the appropriation of public money, etc. The Prime Minister decides when a session starts and ends, but what the House does in each session and how it does it are matters decided by the House itself.

The days and hours of sitting, the adjournments, the time allotted to Private Members, the time limits for debate and many other questions of order and procedure are laid down in the Standing Orders. For example, if the House were to decide that all public bills needed to be read out four times instead of three, this would merely be a matter of changing the Standing Orders. Thus the House can change its procedures freely to suit its needs and conditions; it is not even bound by its own rules, for the Standing Orders can be waived with unanimous consent. This is often done in regard to the requirement that notice be given for bills and for many other routine matters.

Another principle is that the session, not the sittings, and not the life of Parliament, is the basic unit for procedural purposes. There is normally one session each year beginning with a Throne Speech although in recent times some sessions have lasted more than two years and one lasted more than three and a half years. The House is able to express an opinion only when it is in session and at the end of each session all Orders of the House expire. Thus no Standing or Special Committee may sit between sessions and the end of a session wipes the legislative slate clean and frees the House from all business which for one reason or another it has not completed. No bills carry over from one session to another,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

although with unanimous consent the House may revive a bill from a previous session and give it advanced standing or send to a committee the evidence taken by that committee's predecessor in a previous session. Such practices are fairly common and the practice of ending one session the day before a new one begins means that the House is virtually always in session even when it takes summer or Christmas recesses.

Another basic principle is that debate usually takes place when there is a motion before the Chair. A former Clerk of the House, Arthur Beauchesne, compared the parliamentary motion to the ball in a game of golf.

> There are many things to do in that game. The player must have the proper stance, he must hold his club in a certain way, avoid hooks, slices and ditches but above all, when swinging his club he must keep his eye on the ball.(1)

When a Member is speaking he is almost always dealing with a motion. This may be substantive, privileged, subsidiary, incidental or superseding and each one is governed by special rules. Few Members of Parliament know the intricacies of procedure and they rely heavily on the table officers of the House for such matters.

B. The Legislative Process in the House

Every session of Parliament includes a debate on the Speech from the Throne and there is usually at least one budget debate and several opportunities to discuss the Government's estimates. The House also deals with numerous bills from Ministers and Private Members which propose new laws or changes in existing ones. The basic step in the legislative process is still the "reading" although nowadays no one asks that the text of a bill be read aloud to the House. A bill is carried forward through the legislative process by a long chain of motions, some of which are debatable while others are not.

---

(1) Arthur Beauchesne, "Parliamentary Procedure", A Lecture delivered to the Junior Board of Trade, Montreal, December 14, 1939, p. 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The first step is for a Member to ask that leave be granted to introduce a specific bill. Assuming this is granted, and it almost always is, he or she then moves that the proposed bill be read a first time and printed. At this point, the bill is entered on the Order Paper and it is up to the Government House Leader to decide when to proceed to second reading, often after consulting with the Opposition and the Minister involved. Eventually it is moved that the proposed bill be read a second time and sent to a legislative committee. In the case of Private Members' bills one hour is set aside four days a week to deal with them.

Second reading is the point where the principle of a bill is open to discussion. The Prime Minister, the Leader of the Opposition and the first three speakers may speak for up to forty minutes in favour or against the bill. Subsequent speakers during the next eight hours of consideration of the bill may speak for twenty minutes and after each Member's speech up to ten minutes is available for other Members to ask questions or make comments. Members speaking after the eight-hour period are allotted ten minutes of speaking time.

If the Opposition takes strong exception to the bill Members may talk on and on and eventually force the Government to bring in a motion limiting the amount of time allocated for the bill. There are three alternative mechanisms for allocation of time for debate on a bill. If there is agreement among all parties to allot a specific number of days or hours to proceedings at one or more stages of any bill, the Minister may propose a motion setting out the agreed allocation which must be voted on immediately without debate or amendment. In the case of only qualified agreement of the parties on time allocation, the Minister may propose a motion setting out the terms. The motion may be debated for up to two hours before voting, with no Member allowed to speak more than once or for longer than ten minutes. If there is no agreement on time allocation, a Minister may still propose a time allocation motion but must give notice of his or her intention to do so and the time allotted to any stage may not be less than one sitting day. The motion may be debated for up to two hours with no member speaking more than once or for longer than ten minutes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

After being passed at second reading, the bill is then sent to a legislative committee where it is examined clause by clause. The committee may suggest certain technical changes in the details of the bill but it cannot alter the principle which has been adopted by the House. The bill is then reported by the committee back to the House with or without amendments and the House is given an opportunity to deal with the bill in this form. Finally a motion is introduced that the proposed bill be read a third time and passed. At this point the bill cannot be changed either in its principle or its details; it must be accepted or rejected as it stands. It is very rare for a bill to be defeated or postponed at third reading although it has happened, usually as a result of some new evidence or other information coming to light.

After third reading the bill goes to the Senate, where it also receives three readings. (Bills originating in the Senate would go to the House of Commons at this stage.) After passage in both chambers, the bill is then signed by the Governor General and becomes law either immediately or on a date proclaimed by the Governor General.

The subject matter of a bill can be studied by a Senate Committee while the bill is still being considered by the House of Commons. This "pre-study" mechanism can speed up the legislative process while still allowing time for the Senate to examine legislation in detail.

Over the years many changes have taken place in parliamentary procedure but problems still remain. For example, with three readings and extensive committee hearings there is inevitably much repetition in a debate. All the arguments for and against a bill could probably be heard in a much more efficient manner. On the other hand, many bills are very complicated and require a great deal of time and study before their implications become clear, particularly in a country as large as Canada. Under the present system any controversial piece of legislation is likely to take two or three months or longer before making its way through all the stages of Parliament and during this time public opinion has a chance to form and Members of Parliament can receive feedback from their electors. The practice of clearing the slate at the end of each

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

session tempts the Opposition to stall and an average of 20% of Government bills die on the Order Paper each session. Still this practice has a revitalizing function and allows the Government to get rid of an embarrassing bill without withdrawing it and losing face.

Many of the current rules governing the legislative process have only been implemented in the past three and a half years, after nearly a decade of efforts at Parliamentary reform. Those efforts have been summarized by the Special Committee on Reform of the House of Commons:

> No major reforms took place during the 1970s, although a sub-committee of the Standing Committee on Procedure and Organization was created in 1976 to look into the use of time, private members' business and committees. Parliamentary reform was an issue during the 1979 election, and a position paper on the subject was tabled in November 1979 by the late Hon. Walter Baker. Following defeat of the minority Clark government the issue was again put off, but not for long.
>
> An unprecedented situation arose in March 1982 when the division bells rang for fifteen days as the result of an opposition protest over introduction of what they argued was an omnibus bill relating to the National Energy Policy and affecting several government departments.
>
> When the problem was finally resolved, a wide-ranging debate on parliamentary reform was held, and on May 31, 1982, a twenty-member Special Committee on Standing Orders and Procedure was created. Its mandate was to consider the Standing Orders of the House and procedures in the House and its committees and to draft Standing Orders to give effect to the changes it recommended. The committee produced ten reports covering many areas of procedure and organization.
>
> In December 1982, the major recommendations in the committee's Third Report were adopted unanimously by the House on a one-year experimental basis. As a result, an annual parliamentary calendar was established; evening sittings were abolished and replaced by an earlier start in the morning; votes were scheduled on a more predictable basis; ninety-second statements by private members were introduced before question period, replacing motions under Standing Order 43; and time limits for most speeches were shortened, with a ten-minute period set aside for questions and comments following the speeches.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> While the recommendations of the Third Report wereadopted, subsequent reports on many varied and contentious issues were not dealt with before dissolution of the thirty-second Parliament in 1984. Among other things these reports recommended a new method of electing the Speaker; establishment of legislative committees; new committees to improve scrutiny of financial matters; and numerous other organizations and procedural changes.(2)

Along with the changes to the committee system discussed below, made as a result of the Special Committee's report and recommendations, changes have also been made recently to the handling of Private Members' bills. Until now, it has been common for hundreds of these to sit on the Order Paper. A few would be "talked out" in debate while the vast majority would languish on the Order Paper and die at the end of the session. Now, the Clerk of the House holds a random draw to determine order of preference for Private Members' bills, following which the Standing Committee on Private Members' Business meets to select, after consultation with the Members proposing the bills, not more than six from among the first twenty items in order of preference, and an appropriate number from among any subsequent ten items. At any time, there may be no more than six selected items on the order of preference. Those bills are then allocated time - up to five hours - for debate during Private Members' hour. Any Private Member's bill passing second reading is sent to a legislative committee and may subsequently be reported back to the House for Third Reading. The result should be much more Private Members' legislation coming to a vote in the House.

C. The Role of Committees(3)

As the amount of public business increased pressure developed to increase the use of parliamentary committees. The advantages gained when a large body such as the House of Commons instructs groups

---

(2) Canada, House of Commons, Special Committee on Reform of the House of Commons, Report, June 1985, p. 13.

(3) See also two other Research Branch Background Papers: "The New Provisional Standing Orders" (BP-142E) and "Parliamentary Committees: The Protection of Witnesses, the Role of Counsel and the Rules of Evidence" (BP-141E).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

selected from its Members to deal with items of business and to report their findings are obvious: the business can be handled more thoroughly; the opinions, explanations and evidence of persons who are not Members can be heard conveniently; specific findings can be put before the parent body for acceptance and two or more committees can operate concurrently without interfering with each other, thus facilitating the amount of work accomplished. During the 1960s the committee system was reformed in the hope that it would "assume a critical significance related more closely to the national interest as a whole than to simple political differences".(4) Committees were given the responsibility for handling the committee stage of legislation unless the House specifically chooses to refer a bill to Committee of the Whole. The detailed consideration of the estimates, which previously took up much of Parliament's time in Committee of Supply, was also passed on to the standing committees. The Canadian House of Commons now has a system of active specialist committees, and most Members of Parliament spend more time in committee sittings (frequently as many as five in a week) than they do in the House itself. Both special committees and standing committees have an important investigative function as well. The committee system has been changed considerably this year in response to the Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons. Those changes will enhance the ability of standing committees to launch investigative studies since they will spend considerably less time dealing with legislation.

There are four types of committees in the House of Commons - standing committees, joint committees, special committees and legislative committees. There are presently 25 standing committees paralleling, for the most part, the departmental structure. Standing committees have from 7 to 15 members, with most having seven members. The party composition of standing committees reflects voting strength in the House. On a normal committee of seven, five are Progressive Conservatives, one is a New Democrat, and one is a Liberal. The joint committees deal mainly with matters of interest to both the Senate and the House of Commons and they

---

(4) Canada, House of Commons, Special Committee on Procedure, 1968, Third Report, paragraph 12.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

draw their membership from both Chambers. They include the Joint Committee on Parliament, the Joint Committee on Regulations and Statutory Instruments, and the Joint Committee on Official Languages. The House of Commons and the Senate may also create special committees from time to time to study specific questions. Recent examples include the Special Joint Committee on Reform of the Senate and the Special Joint Committee on Canada's International Relations.

Legislative committees are struck specifically for consideration of individual bills. At the beginning of each session the Speaker appoints a minimum of ten Members to act as Chairmen of Legislative committees. Those Members, together with the Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole, the Deputy Chairman of Committees of Whole, and the Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole constitute the Panel of Chairmen. Between first and second readings of a bill, the Striking Committee prepares and reports a list of not more than thirty Members to sit on a legislative committee. If the House adopts the motion for second reading and reference to a legislative committee, the Speaker appoints a Chairman for the committee from the Panel of Chairmen. A legislative committee is empowered to examine and enquire into the bill referred to it, to hear evidence, and to report the bill back to the House of Commons with or without amendments.

Committees use the questioning of witnesses as their basic technique for gathering information. For examination of government bills and estimates, Ministers, normally accompanied by their chief departmental officers, are the usual witnesses. When policy issues are being examined, witnesses from outside the government appear before the committees.

Strategy is often mapped out by steering committees (technically, sub-committees on agenda and procedure). These committees decide who shall be witnesses, whether the committee will request professional staff, and make other arrangements. These decisions can be highly partisan or there may be a very cooperative spirit, depending on the degree of volatility of the issue being considered.

The members may disagree, for example, on the value of travel outside Ottawa. Some argue that it is an important function of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Parliament as a whole to fulfil an educative role, to take the government, at least to some extent, to the people. When a committee travels to Vancouver or to Halifax or to any of the smaller or more remote centres the government is brought closer to the people. Such travel is often viewed as essential to allow the public to present its views to a committee. Others object, partly on the grounds of cost, and partly because travel of this kind requires so many Members to be away from Ottawa.

CONCLUSION

The current organization of the committee system is the culmination of years of effort by Parliament itself and by academics interested in parliamentary government to overhaul the legislative process to achieve two aims: more efficient decision-making and enhancement of the role of the Member of Parliament in the process. Reductions in the size of committees afford more opportunity for Members to specialize. The creation of legislative committees will allow standing committees to perform an investigatory function and will allow Members with a special interest in individual bills to play a role in examining them without having to develop an interest in a broad policy area. Combined with the new rules of procedure, which streamline the process of debate on legislation, these changes should carry us some distance towards accomplishing the aims of parliamentary reform.

Of course sometimes new rules are not enough and as a former Speaker once said:

> The character, the strength and the success of any legislature must, in the long run, depend on the attitude of its members to their responsibilities; the motivation of the people who elect them and to whom they are accountable; and the quality of the leadership provided to them. Parliamentary government must be a responsible government and the burden of responsibility must be carried by leader, legislator and elector alike. Given responsible leadership, procedures must then be devised that will provide to parliamentarians the right of discussion and to governments the right of decision.(5)

---

(5) Alan Macnaughton, "The Adoption of Parliamentary Procedure to Meet Present-Day Needs", Speech to an International Symposium on Parliamentary Problems, Geneva, November 4, 1965, p. 16.

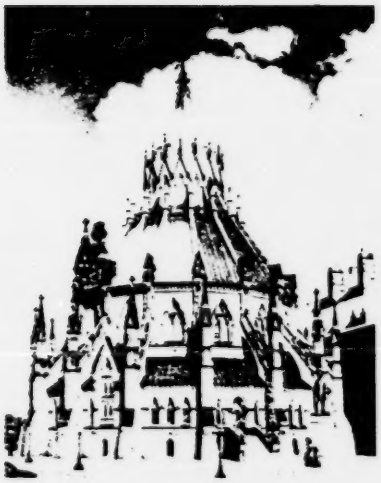
BP-151F

LE PROCESSUS LÉGISLATIF

John Terry

Division des affaires politiques
et sociales
Service de recherche
Ottawa

Le 22 avril 1986



BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LE PROCESSUS LÉGISLATIF

John Terry

Division des affaires politiques
et sociales
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa

Le 22 avril 1986

ÉTUDE GÉNÉRALE POUR LES PARLEMENTAIRES

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-2/151F

ISBN 0-660-92028-X

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE PROCESSUS LÉGISLATIF

INTRODUCTION

Dans les pays qui ont hérité de la tradition parlementaire britannique, on considère que la procédure parlementaire se compose de trois éléments, à savoir les usages, le Règlement et la jurisprudence parlementaire. Les usages ont évolué au même titre que le Parlement lui-même. Les premiers Parlements d'Angleterre ont modelé leurs usages pour protéger les droits de leurs membres contre l'intervention abusive de monarques tyranniques. Peu à peu, la réalité du pouvoir est passée de la Couronne au Cabinet, et ce sont alors les ministres tout-puissants qui ont menacé la liberté parlementaire, qu'on a dû continuer à protéger grâce aux usages anciens. Ces règles non écrites restent donc, encore de nos jours, un élément fondamental de la procédure. Quant au Règlement, qui constitue un recueil de règles écrites, il s'agit d'un élément relativement récent de la procédure, qui vise à modifier les usages en y ajoutant de nouvelles règles, selon les nécessités de l'époque. Parallèlement à ces deux sources de procédure, l'une ancienne et l'autre moderne, on trouve la jurisprudence, formée des décisions rendues au fil des ans par les Orateurs et les Présidents qui ont été amenés à interpréter aussi bien les usages que le Règlement.

A. Principes et traditions parlementaires

Un projet de loi ne devient applicable que s'il est adopté par la Chambre des communes et par le Sénat, puis signé par la Reine ou son représentant. Ce processus est facilité par des règles assez complexes de procédure qui visent en outre à permettre au gouvernement de réaliser son

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

programme politique, tout en laissant à l'opposition la possibilité d'en faire la critique ou d'obtenir des délais. Les règles sont fondées sur certains principes, qu'il convient d'exposer avant d'aborder les différentes étapes de l'étude des projets de loi en comité et à la Chambre des communes. Le principe essentiel est le suivant: sous réserve de quelques règles élémentaires énoncées dans la Loi constitutionnelle de 1867, la Chambre dirige souverainement ses propres délibérations. La Loi fixe le quorum de la Chambre, définit les questions qui peuvent être tranchées à la majorité simple des voix, interdit au Président de voter, sauf en cas de partage égal des voix, affirme l'égalité de l'anglais et du français dans tous les travaux de la Chambre, interdit aux simples députés de présenter des projets de loi qui nécessitent l'affectation de deniers publics, etc. Le Premier ministre fixe les dates du début et de la fin de la session, mais c'est la Chambre qui décide elle-même des travaux qu'elle réalisera au cours de chaque session et de la façon dont elle va procéder.

Le Règlement détermine les jours et les heures de séance, les ajournements, le temps réservé aux mesures d'initiative parlementaire, la durée maximale des débats ainsi que bon nombre d'autres questions d'ordre et de procédure. Par exemple, si la Chambre décidait que tous les projets de loi publics doivent être lus quatre fois au lieu de trois, il lui suffirait de modifier le Règlement. Elle peut par conséquent modifier ses règles de procédure en toute liberté, pour les adapter à ses besoins et à la situation du moment; elle n'est même pas liée par ses propres règles, puisqu'elle peut renoncer, du consentement unanime de ses membres, à l'application du Règlement. Elle se prévaut fréquemment de cette possibilité en ce qui concerne l'exigence d'un avis pour les projets de loi, ainsi que d'autres questions de routine.

Un deuxième principe veut que ce soit la session, et non pas les séances ou la législature, qui constitue l'unité de base en matière de procédure. Normalement, la Chambre tient chaque année une session qui débute par le discours du trône; néanmoins, ces dernières années, certaines sessions ont duré plus de deux ans, l'une d'entre elles s'étant même prolongée pendant plus de trois ans et demi. La Chambre ne peut s'exprimer que lorsqu'elle est en session, et, à la fin de chaque session, tous les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ordres de la Chambre expirent. Par conséquent, un comité permanent ou spécial ne peut pas siéger entre deux sessions, et, à la fin d'une session, la Chambre fait table rase et se trouve libérée de tous les travaux qu'elle n'a pas terminés pour une raison ou une autre. Un projet de loi ne peut être reporté d'une session à une autre, mais la Chambre peut, du consentement unanime de ses membres, reprendre un projet de loi de la session précédente et l'étudier en priorité, ou adresser aux membres d'un comité les témoignages recueillis par leurs prédécesseurs au cours de la session précédente. La Chambre procède assez souvent de cette façon, et comme il est d'usage qu'une session se termine la veille de l'ouverture de la session suivante, elle est pratiquement toujours en session, même pendant les congés d'été ou de Noël.

En vertu d'un autre principe élémentaire, le débat intervient généralement lorsque la présidence est saisie d'une motion. L'ancien greffier de la Chambre, Arthur Beauchesne, a comparé la motion parlementaire à la balle d'un joueur de golf.

> Il y a bien des précautions à prendre pour jouer à ce jeu. Le joueur doit se placer correctement, tenir son bâton d'une certaine façon, éviter de faire dévier la balle ou de la diriger vers un fossé, mais, avant tout, lorsqu'il frappe la balle, il ne doit jamais la perdre de vue.(1)

Lorsqu'un député intervient, c'est presque toujours sur une motion. Il peut s'agir d'une motion de fond, privilégiée, subsidiaire, fortuite ou de remplacement, et chaque forme de motion est régie par des règles particulières. Rares sont ceux qui connaissent tous les méandres de la procédure, et les députés s'en remettent généralement à l'avis des greffiers du Bureau sur ces questions.

---

(1) Arthur Beauchesne, "Parliamentary Procedure", conférence présentée au Junior Board of Trade de Montréal, le 14 décembre 1939, p. 1 (traduction libre).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Le processus législatif à la Chambre

Chaque session du Parlement comporte un débat sur le discours du trône; la Chambre procède généralement à au moins un débat sur le budget, et elle a l'occasion, à plusieurs reprises, de discuter des prévisions budgétaires du gouvernement. Elle étudie également de nombreux projets de loi présentés par des ministres ou de simples députés, qui proposent de nouvelles mesures législatives ou des modifications à des lois en vigueur. La formalité essentielle du processus législatif reste la "lecture", mais, de nos jours, on n'exige plus que le texte d'un projet de loi soit lu de vive voix à la Chambre. Le projet de loi franchit les étapes du processus législatif grâce à une longue suite de motions, dont certaines seulement peuvent être débattues.

Tout d'abord, un député doit solliciter l'autorisation de présenter un projet de loi. Si cette autorisation lui est accordée, comme c'est presque toujours le cas, il propose que son projet de loi soit lu une première fois et imprimé. Ensuite, le projet de loi est inscrit au Feuilleton, et c'est le leader du gouvernement à la Chambre qui décide du moment de la deuxième lecture, souvent après avoir consulté l'opposition et le ministre concerné. Finalement, un député propose que le projet de loi soit lu une deuxième fois puis renvoyé à un comité législatif. On réserve une heure pendant quatre jours de la semaine aux projets de loi d'initiative parlementaire.

C'est à l'étape de la deuxième lecture que le fondement d'un projet de loi peut être mis en délibération. Le Premier ministre, le chef de l'opposition et les trois premiers intervenants peuvent prendre la parole pendant au maximum quarante minutes en faveur ou à l'encontre du projet de loi. Par la suite, les interventions faites pendant les huit heures suivantes qui sont réservées à l'étude du projet de loi sont limitées à vingt minutes; après chaque intervention, les autres députés ont dix minutes pour poser des questions ou formuler des observations. Les députés qui interviennent après cette période de huit heures ont droit à dix minutes chacun.

Si l'opposition se manifeste avec vigueur contre le projet de loi, ses députés peuvent intervenir sans relâche et, finalement,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contraindre le gouvernement à présenter une motion qui limite le temps consacré au projet de loi. La durée du débat sur un projet de loi peut être déterminée de trois manières. Si tous les partis sont d'accord sur le nombre de jours ou d'heures à consacrer aux délibérations, à une ou à plusieurs étapes de l'étude d'un projet de loi, le ministre peut proposer une motion qui fixe la durée convenue et qui est mise aux voix immédiatement, sans débat ni modification. En cas d'accord partiel sur la durée des débats, le ministre peut présenter une motion qui fixe la durée convenue. Cette motion peut être débattue pendant un maximum de deux heures avant d'être mise aux voix, mais chaque député ne peut intervenir plus d'une fois ou pendant plus de dix minutes. S'il n'y a pas accord entre les partis, le ministre peut tout de même proposer une durée maximale, mais il doit donner avis de sa motion, et le temps consacré à chaque étape ne peut être inférieur à un jour de séance. Cette motion peut être débattue pendant deux heures au maximum, chaque député ne pouvant intervenir plus d'une fois ou pour plus de dix minutes.

Après son adoption en deuxième lecture, le projet de loi est renvoyé à un comité législatif qui l'étudie article par article. Le comité peut proposer qu'on apporte des modifications de détail ou d'ordre technique au projet de loi, mais il ne peut pas en modifier le principe, qui a déjà été approuvé par la Chambre. Le comité fait ensuite rapport du projet de loi à la Chambre, avec ou sans amendement, et la Chambre a la possibilité de l'étudier dans cette forme. Finalement, on présente une motion portant troisième lecture et adoption du projet de loi. Dès lors, on ne peut plus y apporter la moindre modification de fond ou de détail, et la mesure doit être acceptée ou rejetée telle quelle. Il est très rare qu'un projet de loi soit rejeté ou différé à l'étape de la troisième lecture, mais cela s'est déjà produit, généralement parce que de nouveaux éléments avaient été versés au dossier.

Après la troisième lecture, le projet de loi passe au Sénat (ou à la Chambre des communes, s'il émane du Sénat), où il est encore présenté en première, deuxième et troisième lecture. Après son adoption par les deux chambres, le projet de loi est signé par le Gouverneur général et entre en vigueur soit immédiatement, soit à la date fixée par ce dernier.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La teneur d'un projet de loi peut être étudiée par un comité sénatorial alors même que la Chambre des communes étudie toujours le texte législatif. Cette formule d'étude "par anticipation" permet d'accélérer le processus législatif tout en laissant suffisamment de temps au Sénat pour étudier chaque mesure en détail.

Malgré toutes les modifications apportées progressivement à la procédure parlementaire, certains problèmes persistent. Par exemple, les trois lectures successives et les travaux approfondis des comités occasionnent inévitablement certaines répétitions dans les débats. Les arguments des partisans et des détracteurs d'un projet de loi pourraient sans doute être entendus d'une façon plus efficace. Par contre, de nombreux projets de lois sont fort complexes et il faut les étudier très attentivement pour en établir toutes les conséquences, compte tenu notamment de l'immensité du territoire canadien. Selon la formule actuelle, une mesure législative qui suscite la polémique peut mettre deux ou trois mois, ou parfois plus, à franchir toutes les étapes prévues au Parlement; pendant ce délai, le public a le temps de réagir et les députés peuvent percevoir ce qu'en pensent leurs électeurs. L'usage selon lequel la Chambre fait table rase à la fin de chaque session incite l'opposition à essayer de gagner du temps; en fin de session, 20 p. 100 en moyenne des projets de loi d'origine gouvernementale meurent au Feuilleton. Néanmoins, cet usage a un effet revitalisant, et il permet au gouvernement d'abandonner un projet de loi embarrassant sans avoir à le retirer, ce qui risquerait de lui faire perdre la face.

Bon nombre des règles qui régissent actuellement le processus législatif sont entrées en vigueur depuis trois ans et demi seulement, après pratiquement une décennie d'efforts en vue d'instaurer une réforme parlementaire. Voici un résumé de ces tentatives, selon le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes:

> Les années soixante-dix n'apportèrent pas de grands changements à la procédure parlementaire, malgré la création, en 1976, d'un sous-comité du Comité permanent de la procédure et de l'organisation en vue d'étudier l'emploi du temps de la Chambre, les affaires émanant des députés et le système des comités. La réforme

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

parlementaire fut l'une des questions clés de la campagne électorale de 1979 et feu l'honorable Walter Baker déposa devant la Chambre, en novembre 1979, un Livre blanc sur le sujet. Après la chute du gouvernement minoritaire de M. Clark, la question fut de nouveau reléguée au second plan, mais ce ne fut pas pour longtemps.

En effet, la Chambre vécut une expérience sans précédent, en mars 1982, lorsque la sonnerie d'appel au vote retentit pendant quinze jours consécutifs. L'opposition avait eu recours à cette tactique pour protester contre ce qu'elle considérait être un projet de loi omnibus sur la politique énergétique nationale et qui touchait plusieurs ministères.

Après le dénouement de cette crise, on parla de réforme parlementaire en profondeur et ceci aboutit à la formation d'un Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure, le 31 mai 1982. Le mandat de ce comité, composé de vingt membres, était de passer en revue le Règlement et les procédures de la Chambre et de ses comités, puis de rédiger de nouveaux articles qui permettraient de mettre en pratique les recommandations proposées. Les dix rapports que ce comité présenta à la Chambre traitaient de nombreux points touchant l'organisation et la procédure.

Les efforts de ce comité furent couronnés de succès en décembre 1982, lorsque la Chambre adopta à l'unanimité les principales recommandations contenues dans son troisième rapport et accepta de les mettre à l'essai pour une période d'un an. Un calendrier parlementaire fut donc établi; les séances du soir furent abolies, en échange de quoi les séances du matin commencèrent un peu plus tôt; les votes eurent lieu de façon plus régulière; en remplacement des dispositions de l'article 43 du Règlement, les députés eurent droit à 90 secondes, avant la période des questions, pour faire des déclarations; et la durée des discours fut réduite, mais une période de dix minutes fut réservée après chaque discours pour poser des questions et faire des commentaires.

La Chambre adopta les recommandations du troisième rapport de ce comité spécial, mais ceux qui suivirent - et qui traitaient d'un grand nombre de points litigieux - ne purent être examinés avant la dissolution de la 32e législature en 1984. Ces rapports recommandaient notamment une nouvelle façon d'élire le président de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chambre, la création de comités législatifs, la formation de nouveaux comités pour examiner de plus près les questions d'ordre financier.(2)

Outre les changements apportés au système des comités à la suite du rapport et des recommandations du comité spécial, changements que nous abordons ci-dessous, on a également modifié les modalités relatives aux projets de loi d'initiative parlementaire. Auparavant, il était l'usage de retrouver des centaines de projets de loi d'initiative parlementaire au Feuilleton. Une poignée d'entre eux faisaient l'objet d'un débat, où ils étaient d'ordinaire "torpillés", et la grande majorité étaient destinés à languir au Feuilleton avant d'y rester en plan à la fin de la session. Maintenant, le greffier de la Chambre procède par tirage au sort pour déterminer l'ordre de priorité des projets de loi d'initiative parlementaire. Ensuite, après consultation des parrains de ces mesures, le Comité permanent des affaires émanant des députés se réunit en vue de choisir au plus six projets de loi parmi les vingt premiers figurant sur la liste de priorité, ainsi qu'un nombre approprié parmi les dix suivants. Il ne peut jamais y avoir plus de six projets choisis dans la liste de priorité. Ces mesures font ensuite l'objet d'un débat au cours de l'heure réservée aux affaires émanant des députés, jusqu'à concurrence de cinq heures. Tout projet de loi émanant d'un député qui a été adopté en deuxième lecture est renvoyé à un comité législatif qui en fait ultérieurement rapport à la Chambre avant l'étape de la troisième lecture. Il découle de cette réforme que davantage de projets de loi émanant des députés seront mis aux voix à la Chambre.

C. Le rôle des comités(3)

À mesure qu'augmentait le volume du travail législatif du Parlement, le besoin de recourir davantage aux comités parlementaires se

---

(2) Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Rapport, Ottawa, juin 1985, p. 13-14.

(3) Voir également deux autres études générales du Service de recherche: "Les nouveaux articles provisoires du Règlement" (BP-142F) et "Comités parlementaires: la protection des témoins, le rôle des avocats et les règles concernant les témoignages" (BP-141F).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

faisait plus pressant. Les avantages découlant du fait qu'un organe imposant contre la Chambre des communes charge ses membres, réunis en groupes, d'étudier certains sujets et de lui faire rapport de leurs conclusions sont évidents: on peut procéder à une étude plus approfondie des mesures présentées, on peut aisément obtenir les opinions, explications et témoignages de personnes autres que les députés, on peut soumettre des conclusions précises à l'organe principal, et deux comités ou plus peuvent fonctionner parallèlement sans se nuire, toutes choses qui permettent d'abattre davantage de besogne. Au cours des années soixante, on a effectué une réforme du système des comités dans l'espoir de lui voir "[revêtir] une importance particulière qui se rattacherait plus étroitement à l'intérêt national dans son ensemble, au lieu d'être simplement le reflet de divergences politiques".(4) L'étude des projets de loi incombe aux comités, à moins que la Chambre ne choisisse de renvoyer un projet de loi au Comité plénier. L'étude détaillée du budget, qui accaparait auparavant une grande partie du temps du Parlement réuni en Comité des subsides, a également été confiée aux comités permanents. La Chambre des communes du Canada dispose maintenant d'un éventail de comités spécialisés fort actifs, et la plupart des députés passent davantage de temps aux séances de comités (souvent jusqu'à cinq par semaine) qu'à la Chambre elle-même. En outre, les comités spéciaux et les comités permanents sont aussi chargés d'entreprendre des enquêtes. Le système des comités a évolué considérablement cette année, à la suite du rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes. C'est ainsi que les comités permanents seront davantage en mesure d'effectuer des enquêtes, étant donné qu'ils consacreront beaucoup moins de temps à l'étude de mesures législatives.

Il existe quatre types de comités à la Chambre des communes: les comités permanents, les comités mixtes, les comités spéciaux et les comités législatifs. On compte actuellement 25 comités permanents, pour la plupart établis selon le principe de l'appariement avec les divers ministères. Les comités permanents peuvent compter de sept à quinze membres, la plupart en ayant sept, et leur composition, selon l'allégeance

---

(4) Canada, Chambre des communes, Comité spécial de la procédure, Troisième Rapport, 1968, paragraphe 12.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

politique, reflète l'équilibre en vigueur à la Chambre. A l'heure actuelle, au sein d'un comité ordinaire de sept membres, il y aura cinq Progressistes-Conservateurs, un Néo-Démocrate et un Libéral. Les comités mixtes, pour leur part, traitent surtout des questions qui intéressent à la fois le Sénat et la Chambre des communes et sont composés de députés et de sénateurs. Citons entre autres le Comité mixte du Parlement, le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires et le Comité mixte des langues officielles. Il arrive aussi, de temps à autre, que la Chambre des communes et le Sénat créent des comités spéciaux chargés d'étudier des questions précises. Il y a eu récemment le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat et le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada.

Les comités législatifs sont expressément constitués en vue de l'étude de projets de loi particuliers. Au début de chaque session, le Président nomme au minimum dix députés chargés de présider les comités législatifs. Avec le vice-président de la Chambre et président des Comités pléniers, le vice-président des Comités pléniers et le vice-président adjoint des Comités pléniers, ces députés forment le "groupe des présidents". Entre la première et la deuxième lecture d'un projet de loi, le Comité de sélection établit et présente une liste de députés devant faire partie d'un comité législatif, au nombre de trente au maximum. Si la Chambre adopte la motion portant deuxième lecture et renvoi du projet de loi à un comité législatif, le Président de la Chambre nomme un président pour le comité, parmi les membres du groupe des présidents. Un comité législatif est habilité à faire étude et enquête sur la mesure dont il est saisi, à entendre des témoignages et à faire rapport du projet de loi à la Chambre des communes, avec ou sans amendements.

Essentiellement, les comités recueillent l'information dont ils ont besoin en convoquant des témoins. Dans le cadre de l'examen des mesures gouvernementales et du budget, ce sont normalement les ministres, accompagnés par leurs principaux collaborateurs, qui sont appelés à comparaître. Lorsque de grandes questions d'orientation sont en jeu, les comités font appel à des témoins choisis à l'extérieur du gouvernement et de l'administration.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

La stratégie adoptée émane souvent des comités de direction (sur le plan technique, ce sont en fait des sous-comités de l'ordre du jour et de la procédure). Ce sont eux qui décident quels seront les témoins ou si le comité bénéficiera du soutien d'experts et qui prennent toutes les autres dispositions voulues. Ces décisions peuvent être entachées de sectarisme politique ou motivées par un grand esprit de collaboration, selon la nature de la question à l'étude.

Les membres d'un comité peuvent être en désaccord, par exemple, sur l'opportunité de voyager à l'extérieur d'Ottawa. Certains font valoir qu'il est important que le Parlement assume un rôle d'éducateur et, partant, d'amener le gouvernement, du moins dans une certaine mesure, à la rencontre des gens. Lorsqu'un comité se rend à Vancouver, à Halifax ou dans n'importe quelle petite ville ou agglomération éloignée, le gouvernement entre plus étroitement en contact avec la population. On juge souvent que de tels déplacements sont essentiels pour permettre au public de soumettre ses vues à un comité. D'autres s'y opposent, en partie pour des raisons financières et en partie parce que cela force un grand nombre de députés à s'absenter d'Ottawa.

CONCLUSION

L'organisation actuelle du système des comités est le fruit des efforts déployés pendant des années par le Parlement lui-même et par des spécialistes intéressés à l'évolution du régime parlementaire. Leur objectif partagé était de réaménager le processus législatif en vue d'atteindre deux buts: accroître l'efficacité de la prise de décision et rehausser le rôle du simple député. Grâce à la réduction de la taille des comités, les députés sont plus en mesure de se spécialiser. En outre, la création des comités législatifs permettra aux comités permanents d'effectuer des enquêtes. Ainsi, les députés qui s'intéressent de près à un projet de loi en particulier pourront jouer un rôle prépondérant dans l'examen de cette mesure, sans devoir pour autant couvrir un champ d'étude très vaste. Alliés aux nouvelles règles de procédure rationalisant les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

modalités du débat sur les projets de loi, ces changements devraient marquer un net progrès vers la réalisation de la réforme parlementaire.

Bien entendu, il arrive parfois que de nouvelles règles ne suffisent pas et, comme un ancien Président l'a déjà dit:

> Le caractère, la force et le succès de toute assemblée législative sont tributaires, à long terme, de l'attitude de ses membres face à leurs responsabilités, des motifs des gens qui les élisent et à qui ils doivent rendre des comptes et de la qualité du leadership disponible. Tout gouvernement de type parlementaire doit être un gouvernement responsable au sein duquel le fardeau de la responsabilité se partage également entre le chef, le législateur et l'électeur. Une fois établi l'exercice responsable de l'autorité, il convient de mettre en place des mécanismes offrant aux parlementaires le droit à la discussion et aux gouvernements le droit à la décision.(5)

---

(5) Alan Macnaughton, "The Adoption of Parliamentary Procedure to Meet Present-Day Needs", discours prononcé à un symposium international sur les problèmes parlementaires, Genève, 4 novembre 1965, p. 16 (traduction libre).